Le rôle de l'OTAN dans les relations internationales depuis 1989 : organisation régionale ou mondiale ?

L'année 1989 a été le témoin d'un changement radical dans la nature des relations internationales .La victoire en Pologne du syndicat libre Solidarnosc, en juin 1989, enclenche le processus de libération des démocraties populaires d'Europe, culminant avec la chute, particulièrement symbolique, du mur de Berlin. L'empire soviétique, fortement déstabilisé par la Perestroïka, s'effondre graduellement jusqu'à sa disparition officielle le 8 décembre 1991 et la démission de son Président Mikhaïl Gorbatchev, le 25. En toute logique, le pacte de Varsovie, établi en 1955, ne subsiste pas à la disparition des Etats dont il devait assurer la protection : sa dissolution est prononcée le 1 juillet 1991.

Cette modification de l'ordre international issu de la conférence de Yalta provoque une grave crise d'identité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Avec l'effondrement de l'ennemi soviétique, cette dernière perd sa raison d'être : créée en 1951 dans le droit fil du Traité de l'Atlantique Nord, cette alliance militaire permanente trouve son origine dans la doctrine Truman du " monde libre " et dans le souhait européen de protection militaire. Ses 12 membres fondateurs (Etats-Unis, Canada, Pays-Bas, France, Luxembourg, Italie, Norvège, Portugal, Islande, Belgique, Royaume-Uni, Danemark) ainsi que les pays qui l'ont rejoint (Grèce et Turquie en 1952, RFA en 1954, Espagne en 1982) s'associent dans une volonté de défense mutuelle, définie aux termes de l'article 5 du traité de Washington : " Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles … sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties … et en conséquence … chacune d'elles assistera la partie ou les parties ainsi attaquées " .D'essence défensive, le rôle de l'OTAN de 1951 à 1989 s'est résumé dans son ensemble à une volonté, efficace, de dissuasion à l'égard du pacte de Varsovie, son pendant soviétique .

Le vide causé par la disparition du bloc soviétique a engendré une période de grande instabilité et de redéfinition des relations internationales. L'ensemble des acteurs de la scène internationale, et plus particulièrement l'OTAN, ont dû ou sont encore à la recherche d'un nouveau rôle, de nouvelles finalités, adaptés à la structure de l'après guerre froide. L'OTAN, elle, connaît une évolution sensible de son " concept stratégique " et poursuit sa réflexion sur la dimension, mondiale ou régionale, de son action. D'autre part, si elle est incontestablement une actrice de premier rang sur la scène internationale, cette enfant de la guerre froide n'en reste pas moins un reflet fidèle de sa structure .

L'OTAN, par sa réflexion, en constante évolution, sur son rôle, ainsi que par l'application concrète de ce dernier, contribue à façonner la structure sous-jacente des relations internationales **(I).** A cet égard, il est révélateur de la domination de la dernière superpuissance, les Etats-Unis : l'OTAN, sous influence américaine, devient un instrument souple et particulièrement efficace pour défendre les intérêts de ces derniers **(II).**

*

* *

Depuis 1989, l'OTAN doit affronter d'importants défis, dont les issues détermineront sans aucun doute son nouveau rôle ainsi que son champ d'action .

L 'essence même du rôle de l'OTAN a subi de profondes modifications, sous la pression des événements.

L'adoption en moins de dix années (1990 et 1999) de deux " concepts stratégiques ", c'est-à-dire de véritables chartes d'actions, est significative des difficultés rencontrées par l'Alliance pour s'adapter au nouveau contexte international. Ces concepts, en outre, se caractérisent par une imprécision croissante : au rigide article 5 se substitue ainsi une charte de principes moraux et politique contre l'instabilité, qui fait succéder à la prévention de la guerre la préservation de la paix, et à la confrontation la coopération. Les missions de l'OTAN s'en trouvent diversifiées . L'Alliance participe ainsi au rétablissement et au maintien de la paix, à la consultation politique entre les Alliés, à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, à la protection de l'aide humanitaire et enfin à la coopération dans des domaines non-militaires, tels que l'environnement par le biais du comité des défis de la société moderne. Le renouveau de l'organisation passe également par l'emploi de nouvelles modalités d'action, essentiellement définies par le " nouveau concept stratégique " adopté à Londres en 1990 : le dialogue, la coopération, le maintien d'un potentiel de défense, la gestion et la prévention des crises.

Le conflit en ex-Yougoslavie a constitué un violent baptême du feu pour la nouvelle OTAN.

Juste deux années après l'adoption du " nouveau concept stratégique ", l'OTAN a soutenu les initiatives onusiennes en ex-Yougoslavie, c'est-à-dire pour la première fois " hors-zone "prévue initialement par le traité. Sa première mission fut de participer au rétablissement de la paix . L'organisation fut en charge d'un embargo sur les armes, de la protection de la zone d'exclusion aérienne définie par l'ONU (c'est à cette occasion que l'OTAN fit usage de la force pour la première fois de son histoire en abattant quatre avions qui avaient violés cet espace aérien), ainsi que du soutien à la FORPRONU. Sa seconde mission, conformément à son nouveau rôle, fut de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, notamment par l'adoption de plans de circonstances. Les résultats de son action et de celle de l'ONU, s'ils furent laborieux à atteindre et marqués parfois par de réels bévues, sont néanmoins importants : la levée du siège de Sarajevo, la conclusion d'un cessez le feu durable et l'obtention d'une solution négociée à Dayton, Ohio, le 21 novembre 1995.Une dernière mission s'est imposé en toute logique : le maintien de la paix. L'IFOR, dans le cadre de l'opération " JOINT ENDEAVOR ", est en charge de cette dernière. Toutefois, les tensions actuelles au Kosovo, en dépit de la volonté affichée de parvenir à une solution politique, laissent présager le maintien de l'OTAN dans cette configuration " hors-zone ".

L'OTAN joue un rôle primordial au sein de la nouvelle configuration de la scène internationale.

L'organisation demeure l'unique alliance militaire permanente du monde depuis la dissolution du pacte de Varsovie en 1991. Elle constitue un relatif îlot de stabilité : les probabilités d'affrontement entre ses membres sont infinitésimales du fait du partage d'idéaux et d'intérêts (notamment économique) communs. La puissance individuelle (trois des quatre premières armées du monde, disposant de trois forces de frappe nucléaires distinctes), et a fortiori collective de ses membres, lui offre une quasi invincibilité en cas de conflit. En outre, l'évolution progressive vers une alliance dynamique, et non plus uniquement défensive, en fait indéniablement l'une des actrices-clés des relations internationales du XXI siècle.

*

Lors de la célébration du cinquantenaire du Traité de l'Atlantique Nord, en avril 1999, un nouveau concept stratégique sera officiellement adopté . Par les mesures qu'il contient, il est susceptible d'accroître l'imprécision sur la nature réelle de l'OTAN.

L'OTAN se caractérise par un fondement régional inachevé et partiellement inadéquat.

De prime abord, l'OTAN semble réunir l'ensemble des caractéristiques d'une organisation régionale .Elle dispose d'une base territoriale, l'Atlantique Nord, et ses prérogatives sont d'essence régionales (défense mutuelle).Une réflexion sur la notion de " région " incite cependant à nuancer le constat précédent : peut-on affirmer avec rigueur que des Etats, qui n'appartiennent pas au même continent et, qui plus est, sont séparés par un océan de la taille de l'Atlantique, appartiennent à la même région ? Cela paraît périlleux…Le concept de civilisation commune semble davantage pertinent (celui de " Nord " est invalidé par la spécificité du Japon ,de culture orientale). Le chancelier Adenauer n'hésite pas à affirmer, de façon révélatrice, que l'OTAN est " une association de nations libres qui se déclarent résolues à défendre conjointement l'héritage de la civilisation occidentale ". Or les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) sont des membres à part entière de l'Occident : en ce sens, l'OTAN apparaît comme inachevée. Ceci venant implicitement justifier l'élargissement en cours. D'autre part, certaines missions que l'OTAN s'est assignée sont difficilement compatibles avec cette base " régionale ". Eviter la prolifération des armes de destruction massives en Europe est certes indispensable, mais la portée de ces armes implique une prévention au niveau mondial (à titre d'exemple, le 28 août dernier, la Corée du Nord a expérimenter un prototype en le projetant au-delà du Japon, et à proximité des Etats-Unis), de même les réflexions sur l'environnement ne peuvent atteindre une efficacité maximale qu'au niveau planétaire. Le cadre régional apparaît intrinsèquement, quoique partiellement, dépassé .

L'évolution des fonctions de l'OTAN laisse présager une volonté de jouer un rôle mondial.

Le sommet d'Oslo en juin 1992 constitue une étape fondatrice, à bien des égards, pour l'OTAN. Les ministres des Affaires étrangères se sont proposés de soutenir, au cas par cas, les activités de maintien de la paix entreprises sous la responsabilité de l'Organisation pour la Sécurité et de Coopération en Europe (OSCE).La réitération de cette initiative dans un délai très restreint (décembre 1992) et dans une toute autre ampleur, avec l 'ONU, illustre la volonté de plus en plus explicite de sortir des limites du Vieux continent, et à moyen terme d'affirmer sa vocation planétaire. L'intervention en Bosnie-Herzégovine, à l'initiative de l'ONU, dans une " hors-zone ", témoigne de cette réorientation stratégique fondamentale. Une seconde étape, autrement plus lourde de conséquences, risque d'être franchie en avril 1999 : les Etats-Unis souhaitent imposer, en dépit de la farouche hostilité russe, chinoise, et, dans une moindre mesure, française, dans le nouveau concept stratégique, la simple évocation de la charte des Nations-Unies, et non plus un mandat explicite, pour agir. Sans être excessif, il s'agit d'une véritable boite de Pandore. La réflexion relative à l'avenir de l'OTAN peut dès lors se résumer à une seule question : l'intervention en ex-Yougoslavie fut-elle une exception ou un précédent ?

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN va probablement ouvrir une nouvelle ère diplomatique.

Deux grandes perspectives semblent s'imposer. La plus optimiste envisage le rôle de l'OTAN comme le bras armé de l'ONU, véritablement au service de la stabilité internationale : le rêve d'un Grotius, d'un Pufendorf ou d'un Wilson d'établir une société internationale, fondée sur le Droit, pourrait ne plus être qu'une simple utopie, si ce Droit est enfin appliqué, y compris par la force légitime. L'autre perspective est plus pragmatique, si ce n'est plus pessimiste : l'Alliance défend les intérêts de ses membres et tout particulièrement des plus influents. Le risque de voir se profiler une " Sainte Alliance ", selon les termes de François Mitterrand à la Conférence de Rome en 1991, devient de plus en plus probable et inquiétant. Concrètement, ce changement stratégique aboutirait, par exemple, à utiliser l'OTAN, et non plus l'US Air force et la Royal Air Force, pour frapper l'Irak. Cependant l'hypothèse la plus probable reste celle d'une imbrication complexe des deux perspectives, l'idéal étant que l'OTAN soit assujetti à l'ONU, seule institution légitime et véritablement mondiale, en théorie tout au moins.

Depuis 1989, l'OTAN a ainsi connu une authentique révolution dans la conception de son rôle : la dynamique a succédé, dans les intentions et partiellement dans les faits, à la défense. D'autre part, il est apparu que l'OTAN peut se définir, avec de grandes nuances, comme une organisation régionale à vocation mondiale.

*

*** ***

Analyser l'OTAN comme une association fondée sur une stricte égalité des membres serait méconnaître un aspect central des relations internationales depuis une dizaine d'années, à savoir la prépondérance, si ce n'est la

domination, américaine. L'OTAN est à ce titre doublement intéressante : elle en est un reflet fidèle et un instrument efficace.
Les Etats-Unis ont trouvé en l'OTAN un formidable instrument pour façonner la monde selon leur intérêts.
Les Etats-Unis sont les véritables détenteurs du pouvoir au sein de l'OTAN.
Des motifs historiques viennent tout d'abord expliquer cette main mise. Les Européens sont sortis exsangue de la guerre et totalement incapables d'assurer leur propre défense : c'est en état de totale dépendance qu'ils ont ratifier le traité de Washington. A ceci vient s'ajouter des motifs purement stratégiques : l'OTAN, sans l'extraordinaire puissance militaire américaine, serait d'une efficacité bien moindre. Les Etats-Unis sont la base même de l'organisation car eux seuls détenaient le " parapluie nucléaire " jusque en 1952, et continuent à être la plus puissante armée du monde. Enfin la structure même de l'Alliance favorise cette prédominance. L'OTAN n'étant pas une organisation supranationale, aucune décision n'est imposée aux Etats membres : ces derniers doivent se concerter, ce qui est davantage propice aux rapports de force, dans lesquels les Etats-Unis tirent bien évidemment leur épingle du jeu. D'autre part, si en théorie chaque Etat dispose d'un droit de veto, la probabilité de voir une iniative américaine bloquée par le Luxembourg est plus que réduite …Enfin, le partage des fonctions apparaît comme très favorable aux Américains. Si les Européens disposent par tradition du poste de Secrétaire général, c'est-à-dire la plus haute fonction politique, les Etats-Unis s'approprient les commandements militaires (au nombre de deux depuis la réforme de 1994), ce qui, dans une alliance militaire, constituent le cœur même du pouvoir décisionnel. A cet égard, il est révélateur que l'autorité de nomination des commandements (SACEUR et ACLANT) soit la Président des Etats-Unis, sans consultation des Européens. Nuancer s'impose toutefois. Le Vieux continent, s'il parvient à surmonter ses querelles intestines, peut exercer une relative influence sur le processus décisionnel, par le biais du Conseil atlantique et du comité militaire.
L'OTAN constitue un instrument souple et très avantageux pour imposer les intérêts américains.
L'Alliance offre des avantages multiples et décisifs. Par un effet cumulatif, la puissance militaire américaine associée, par exemple, à celle du Royaume-Uni ou à celle de la France, devient considérable et pratiquement inégalable : atteindre les objectifs de la diplomatie américaine s'avère dès lors beaucoup plus aisé. Un raisonnement analogue peut être effectué en ce qui concerne les frais financiers : partager à seize le fardeau est bien évidemment très avantageux. Mais également, agir dans le cadre de l'OTAN permet d'éviter de mettre la vie de trop de GI's en danger, ce à quoi l'opinion américaine est particulièrement réticente. Et de manière plus subjective, les Etats-Unis ne cristallisent plus directement toute la rancœur du monde. D'autre part, une très grande souplesse vient compléter ces avantages. A bien des égards, l'ONU est apparue comme une tribune anti-américaine, essentiellement à l'Assemblée générale(ou le Sud est majoritaire), ainsi qu'une entrave à ses initiatives, au Conseil de sécurité, du fait de la pratique du veto. Elle souffre également d'une insuffisant structure militaire. De manière identique, l'OSCE présente l'irrémédiable désavantage d'avoir pour membre la Russie, qui ne cache son irritation face à l'élargissement de l'OTAN sur sa zone d'influence traditionnelle. Par opposition, l'OTAN paraît bien souple.

*

La fin de la guerre froide a incité les Etats-Unis a provoqué un bouleversement de leur ambitions diplomatiques . Au premier rang de celles-ci se situent la stabilité et la suprématie. L'OTAN est apparue comme l'instrument adéquate pour réaliser ces dernières.
L'élargissement constitue un facteur essentiel de la stabilité en Europe.
La stabilité est particulièrement rechercher par les Américains, outre leur hostilité de la guerre, car elle est la condition *sine qua non* pour assurer les échanges internationaux. Madeleine Albright, Secrétaire d'Etat, n'hésite pas à affirmer : " l'un des objectifs majeurs de notre gouvernement est de s'assurer que les intérêts économiques des Etats-Unis pourront être étendus à l'échelle planétaire ". Or le concept stratégique de 1991 affirme que la principale source d'instabilité en Europe risque de provenir des difficultés économiques, politiques et sociales des PECO. L'élargissement , parce qu'il permet de contrôler implicitement ces pays et de les extraire de la zone d'influence russe, offre une solution des plus efficaces. Ce processus offre également une légitimité accrue à l'OTAN, beaucoup plus représentative du continent européen, et permet d'achever la logique sous-jacent d'unité de l'Occident. A cet effet, un Conseil de Coopération Nord Atlantique a été institué pour développer la coopération en matière de politique et de sécurité. Ce dernier doit à terme fusionner avec le Partenariat Pour la Paix (PPP), véritable antichambre de l'OTAN, composé de 27 membres, coopérant au niveau institutionnel et dans une finalité de maintien de la paix. Le processus d'élargissement devient peu à peu une réalité tangible : la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque, après une sélection aux critères bien flous, devraient accéder à l'OTAN comme membres à part entière en avril 1999. Toutefois, l'élargissement provoque des tensions réelles, spécialement avec la Russie. Pour préserver la collaboration du Président Eltsine, un accord a été conclu à Paris le 27 mai 1997. Celui-ci prévoit la participation russe à diverses instances, l'instauration d'un conseil conjoint permanent, sans pour autant lui concéder un pouvoir décisionnel réel.
L'OTAN, par ses entraves au développement d'une défense européenne, préserve la suprématie américaine.
Le Secrétaire d'Etat William Cohen résume la stratégie des Etats-Unis par la formule " No Peer ", pas de puissance comparable. Il énonce les éventuelles rivales : la Chine, l'Inde, la Russie et …l'Union européenne. Seuls quatre des membres de cette dernière (l'Autriche, l'Irlande, la Suède et la Finlande) n'appartiennent pas à l'OTAN. Cette participation ainsi que l'absence de politique de défense commune, pourtant prévue par le Traité de Maastricht de

1992, offre la possibilité aux Etats-Unis d'entraver la volonté européenne, notamment française. Ainsi, la proposition de la France de créer un système de défense en dehors de l'OTAN, qui disposait, certes, d'un soutien plus que mitigé de l'Allemagne, fut très rapidement enterré. Si la proposition du Président Chirac d'instaurer cette structure au sein même de l'Alliance fut entérinée, ses conditions d'application imposent dans les faits la tutelle des instances atlantiques, c'est-à-dire des Etats-Unis. .Le refus de confier le commandement Sud à un européen constitue la preuve la plus tangible de la stratégie américaine d'entrave. Cependant les récents rapprochements franco-britanniques sur cette question permettent d'entrevoir un espoir d'évolution favorable à l'Union européenne .

*

* *

Réfléchir au rôle de l 'OTAN dans l'après guerre froide, à quatre mois à peine de l'adoption d'un nouveau concept stratégique, offre la possibilité rare d'être directement en prise avec l'actualité. Une opportunité d'autant plus appréciable que le célébration du cinquantenaire du Traité de l'Atlantique Nord, loin d'être une cérémonie quelconque, risque de fonder, en partie tout au moins, une nouvelle configuration de la scène internationale : l'OTAN deviendra-t-elle le " bras armé " de l'ONU ou une nouvelle " Saint Alliance " ? La réponse officielle, si ce n'est réelle, est imminente et, dans une large mesure, prévisible.